



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen

Huomioita pilottihankkeista

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin
kehittäminen
Huomioita pilottihankkeista

SAATTEEKSI

Oheinen raportti on osa valtioneuvoston kanslian Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen (POVI-hanke) tuotoksia. Raportti kuvaa politiikkatoimien arvioinnin nykytilaa seitsemän pilottihankkeen kautta ja sisältää joukon kehittämis ehdotuksia, joita käytetään POVI-hankkeen loppuraportin valmistelussa. POVI-hanke liittyy kiinteästi laajempaan kehittämistyöhön (KOKKA-hanke), jossa valmistellaan vaihtoehtoisia toimintamalleja hallitusohjelman toimeenpanon tehostamiseksi ja sen toteutumisen arvioimiseksi seuraavalla hallituskaudella.

Raportin on koonnut projektityöntekijä Jarno Lehtola valtioneuvoston kansliasta. Sitä on käsitelty valmisteluvaiheessa hankkeessa mukana olleiden pilottihankkeiden edustajien kokouksissa sekä POVI-työryhmässä.



Sirpa Kekkonen
POVI-hankkeen puheenjohtaja

Julkaisija: VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 4.1.2011	
Tekijät Jarno Lehtola Valtioneuvoston kanslia		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun nimi Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. Huomioita pilottihankkeista			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä <p>Raportti liittyy valtioneuvoston kanslian Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeeseen (POVI-hanke). POVI-työssä on ollut mukana seitsemän pilottihanketta, joiden avulla on kerätty kokemustietoa poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin nykytilasta ja arvioitu kehittämistarpeita. Raportissa esitetään yleiskuva arviointitiedon käytöstä pilottihankkeissa ja analysoidaan onnistumisia ja havaittuja puutteita sekä esitetään ratkaisuvaihtoehtoja havaittuihin ongelmiin.</p> <p>Pilottihankkeita valittaessa pyrittiin mahdollisimman laajaan kattavuuteen niin, että edustettuna on erikokoisia, eri vaiheissa olevia ja erilaisia ohjausmenettelyjä käyttäviä poliittikkatoimia eri hallinnonaloilta. Raportissa kuvataan pilottien kokemuksia ja peilataan niitä POVI-hankkeen esiselvityksessä määriteltyyn visioon. Raportissa käsitellään myös kokemuksia käytettävissä olevien tietolähteiden tarjoamista edellytyksistä ja toisaalta esteistä tiedon systemaattiselle käytölle päätöksenteossa. Edelleen raportissa kuvataan tiedon käyttöä prosessina tiedon tuottajien, välittäjien, käyttäjien ja seurannan näkökulmasta sekä selvitetään muutostarpeita käytettäviin työvälineisiin ja toimintatapoihin. Viimeisessä luvussa esitetään yhteenveto tehdyistä havainnoista kuuden haasteen ja kehittämisehdotuksen muodossa.</p> <p>Tiedon systemaattisessa käytössä on tunnistettu seuraavat haasteet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tiedon käytön politisoituminen 2. Tiedon sirpaleisuus ja sektoroituneisuus 3. Systemaattisuuden puute tiedon hankinnassa 4. Tiedon saaminen käytettävissä muodossa ja puutteet tiedon välityksessä 5. Tiedolla poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen 6. Kiire, resurssien puute ja johtaminen <p>Haasteet on nähty pilottien ja työryhmän näkökulmasta todellisina ja niihin etsitään vastauksia myös muissa käynnissä olevissa kehittämishankkeissa. POVI-työ on tarjonnut mukana olleille piloteille mahdollisuuden omien prosessiensa itsearviointiin. Keskeinen pilottihankkeilta saatu viesti on, että vallitsevissa muuttuvan toimintaympäristön ja informaation runsauden olosuhteissa tarvitaan nykyistä pysyvämpiä ja systemaattisempia toimintatapoja sekä tehokkaampia menetelmiä tiedon hankintaan, analysointiin ja prosessointiin.</p>			
Avainsanat arviointi, tiedon käyttö päätöksenteossa, tietopohja, poikkihallinnollisuus, tiedon välittäminen			
Muut tiedot Raportti on osa Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishanketta. Hankkeesta on aiemmin ilmestynyt esiselvitys "Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa" (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009).			
Julkaisusarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2011		ISSN 0782-6028	ISBN (painettu)
Kokonaissivumäärä 28	Kieli Fi	Luottamuksellisuus julkinen	ISBN (PDF)
Kustantaja ja jakelu Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Taitto Poliittikka-analyyysiyksikkö	
		Painopaikka Valtioneuvoston kanslia, 2011	

Utgivare: STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 4.1.2011	
Författare Jarno Lehtola Statsrådets kansli		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
Publikationens namn Utvecklande av effektivitetsbedömningen av politiska åtgärder. Iakttagelser om pilotprojekten.			
Publikationens delar			
Sammandrag <p>Rapporten hänför sig till det utvecklingsprojekt om effektivitetsbedömningen av politiska åtgärder (det s.k. POVI-projektet) som statsrådets kansli har tillsatt. I POVI-projektet har ingått sju pilotprojekt med vars hjälp man har samlat in information om nuläget då det gäller effektivitetsbedömningen av politiska åtgärder och bedömt utvecklingsbehoven. I rapporten ges en helhetsbild av användningen av utvärderingsinformation i pilotprojekten, analyseras försök som utfallit väl och brister som konstaterats samt ges alternativa lösningar till de konstaterade problemen.</p> <p>Vid valet av pilotprojekt strävade man efter en så stor täckning som möjligt, så att det i projekten ingår sådana politiska åtgärder från olika förvaltningsområden som är av varierande omfattning och i olika skeden, och som använder olika typer av styrmetoder. I rapporten beskrivs erfarenheterna från pilotprojekten och dessa erfarenheter ställs mot den vision som fastställdes i POVI-projektets förhandsutredning. I rapporten behandlas också erfarenheterna av de möjligheter som de informationskällor som finns till förfogande erbjuder och av hinder för en systematisk användning av information vid beslutsfattandet. I rapporten beskrivs också informationsanvändningen som en process ur de producerande, förmedlande och användande aktörernas och ur uppföljningens synvinkel samt redogörs för ändringsbehoven i fråga om de arbetsredskap och tillvägagångssätt som används. I det sista kapitlet finns ett sammandrag där iakttagelserna presenteras i form av sex utmaningar och utvecklingsförslag.</p> <p>Följande utmaningar som gäller en systematisk användning av information har identifierats:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En politisering av informationsanvändningen 2. En splittring och sektorisering av informationen 3. Brist på systematik i informationsanskaffningen 4. Tillgång till information i användbar form och brister i förmedlingen av informationen 5. Inverkan på det politiska beslutsfattandet med hjälp av information 6. Brådska, brist på resurser samt ledarskap <p>Ur pilotprojektens och arbetsgruppens synvinkel har utmaningarna setts som reella, och man försöker tackla dem också inom andra pågående utvecklingsprojekt. POVI-projektet har gett de pilotprojekt som deltagit en möjlighet till självutvärdering av de egna processerna. Det centrala budskapet från pilotprojekten är att det under de rådande förhållandena, som präglas av förändringar i omvärlden och ett överflöd av information, behövs mera bestående och systematiska verksamhetsformer och effektivare metoder för anskaffning, analys och hantering av information.</p>			
Nyckelord bedömning, informationsanvändning vid beslutsfattande, kunskapsunderlag, tväradministrativ förvaltning, förmedling av information			
Övriga uppgifter Rapporten ingår i utvecklingsprojektet om effektivitetsbedömningen av politiska åtgärder. Det har tidigare utkommit en förundersökning om projektet, "Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa" (Utvecklande av effektivitetsbedömningen av politiska åtgärder - hur användningen av information ska förbättras i det politiska beslutsfattandet) (Statsrådets kanslis rapporter 6/2009).			
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis rapporter 2/2011		ISSN 0782-6028	ISBN (tryck)
Sidantal 28	Språk Fi	Sekretessgrad offentlig	ISBN (PDF)
Förläggare och distribution Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut/sv Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Enheten för politikanalys	
		Tryckort Statsrådets kansli, 2011	

SISÄLLYS

SAATTEEKSI.....	3
1 Johdanto	7
2 Yleiskuva pilottihankkeista ja peilausta POVI-ideologiaan	10
2.1 Pilottihankkeiden kuvaus	10
2.2 Arviointi- ja tutkimustiedon systemaattinen käyttö.....	12
2.3 Tietotarpeiden määrittely ja tunnistaminen poliittisista prioriteeteista lähtevästi	12
2.4 Käytettävissä olevat tietovarannot.....	13
2.5 Johtamisjärjestelmän tuki arviointi- ja tutkimustiedon käytölle	14
2.6 Vuorovaikutus arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken	15
3 Edellytyksiä ja esteitä.....	17
3.1 Taustatieto, indikaattorit ja ennakoitavuus	17
3.2 Kansainväliset tietolähteet ja muut tietoineistot.....	17
4 Tiedon käyttö prosessina.....	19
4.1 Toimijat tiedon tuottamisessa	19
4.2 Toimijat tiedon hankinnassa päätöksenteon käyttöön.....	20
4.3 Tiedon käyttö virkamiesvalmistelussa	21
4.4 Tiedon käyttö poliittisissa käsittelyvaiheissa	22
4.5 Hankkeiden seuranta	23
5 Muutostarpeita prosessiin	24
5.1 Muutostarpeet työvälineisiin	24
5.2 Muutostarpeet toimintatapoihin	25
6 Yhteenveto	26
6.1 Kokonaiskuva	26
6.2 Haasteet ja kehittämis ehdotukset.....	27

1 JOHDANTO

Raportti liittyy valtioneuvoston kanslian asettamaan Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeeseen (POVI-hanke). Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistä koskevia suosituksia valmistelevan POVI-työryhmän työskentely nojaa hankkeen esiselvityksessä määriteltyyn visioon, jonka mukaan poliittinen päätöksenteko ja valmistelu valtioneuvostossa perustuvat laaja-alaiseen tietoon. Edelleen vision mukaan yhteiskunnan kehityksen jatkuvuutta tuetaan varmistamalla, että aiemmasta politiikasta saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat poliittista päätöksentekoa pitkäjänteisesti.

Jotta visio toteutuisi, tarvitaan arviointi- ja tutkimustiedon nykyistä systemaattisempaa käyttöä, tietotarpeiden määrittelyä ja tunnistamista poliittisista prioriteeteista lähtevästi, korkealaatuisia tietovarantoja, johtamisjärjestelmän tukea sekä toimivaa vuorovaikutusta arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken.

POVI-työssä on ollut mukana seitsemän pilottihanketta, joiden avulla on kerätty kokemustietoa politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin nykytilasta ja arvioitu kehittämistarpeita. Pilottihankkeita valittaessa pyrittiin mahdollisimman laajaan kattavuuteen niin, että edustettuna on erikokoisia, eri vaiheissa olevia ja erilaisia ohjausmenettelyjä käyttäviä politiikkatoimia eri hallinnonaloilta.

Pilottihankkeiden valintaprosessi eteni niin, että työryhmä tunnisti kiinnostavia aihealueita, joihin liittyviä hankkeita lähestyttiin. Kaikki lähestytyt hankkeet ilmoittivat olevansa kiinnostuneita olemaan mukana POVI-työssä. Mukana olleet hankkeet ovat

- Maatalouden ympäristötuen arviointi (MMM)
- Jätelainsäädännön kokonaisuudistus: yhdyskuntajätehuollon vastuunjako (YM)
- Asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta ja lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (STM)
- Ikääntymiseen varautuminen (VNK/Talousneuvosto)
- Kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden seuranta (SM)
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011 (STM)
- Ilmasto- ja energiapoliittinen tulevaisuusselonteko (VNK)

Pilottihankkeille järjestettiin yhteinen tapaaminen, jossa sovittiin työskentelymallista. Tämän raportin aineisto kerättiin pilottihankkeille lähetettyjen työkirjojen avulla. Työkirjassa hankkeet kuvasivat omia toimintatapojaan tiedon hankinnassa, hyödyntämisessä ja analyysissä. Lisäksi hankkeita pyydettiin pohtimaan, miten POVI-visio olisi muuttunut tai voisi muuttua todeksi ja mitä muutoksia se edellyttäisi käytännön toimintaprosesseissa.

Pilottihankkeille ja POVI-työryhmälle on työn eri vaiheissa järjestetty yhteisiä tapaamisia, joissa on keskusteltu esille nousseista kysymyksistä. Tapaamisissa käytyjä keskusteluja ja saatua palautetta on käytetty hyödyksi raporttia kirjoitettaessa. Tässä raportissa esitetään yhteenveto ja koonti pilottihankkeiden vastauksista, analysoidaan nykytilannetta vastausten perusteella sekä tunnistetaan muutostarpeita POVI-vision paremmaksi toteuttamiseksi.

2 YLEISKUVA PILOTTIHANKKEISTA JA PEILAUSTA POVI-IDEOLOGIAAN

Aluksi tehdään katsaus pilottihankkeiden nykytilaan, jota peilataan johdannossa esitettyyn POVI-visioon. Yleisesti voidaan todeta, että vision toteutumiseen on vielä matkaa, mutta sen saavuttaminen ei pilottihankkeiden antamien vastausten ja ehdotusten valossa vaikuta mahdolltomalta. Isoja tunnistettuja haasteita ovat ainakin tiedon politisoituminen ja sektoroituneisuus, yleisesti vallitseva kiire valmistelussa ja arviointitiedon hyödyntämisessä, systemaattisuuden puute tiedon käytössä, sekä tiedon puutteellinen vaikutus poliittiseen päätöksentekoon. Oleellista on pohtia, mihin näistä voidaan vaikuttaa ja millaisilla keinoilla.

2.1 Pilottihankkeiden kuvaus

Maatalouden ympäristötuen arviointi (MMM)

Maatalouden ympäristötuki on Suomessa ollut käytössä vuodesta 1995 alkaen osana EU-rahoitteista maaseudun kehittämistä ja on nyt osa EU-osarahoitteista maaseudun kehittämisohjelmaa 2007–2013. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ja sitä kautta ympäristötuen arviointi on jatkuvaa. Ympäristötuen vaikutuksia seurataan toimeenpanon seurannan ja seurantatutkimusten kautta. Arviointi perustuu EU-lainsäädännön asettamiin reunaehdoihin.

Jätelainsäädännön kokonaisuudistus: yhdyskuntajätehuollon vastuunjako (YM)

Lainsäädäntöhanketta on ennakoitu edellisen valtakunnallisen jätesuunnitelman (VALTSU) laatimisen yhteydessä 2005. Jätesuunnitelmaa laativa työryhmä asetti erillisen lakijaoston, jossa käsiteltiin jätelainsäädännön uudistamisen tarpeita sekä uudistuksen (laki) systemaattista rakennetta. Lisäksi valtakunnallisen jätesuunnitelman yhteydessä selvitettiin erikseen kuntien roolia jätehuollossa. Yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoon päädyttiin esittämään vain vähäisiä muutoksia. Vastuuta täsmennetään mm. suhteessa tuottajan vastuuseen. Kunta voisi hallituksen esityksen mukaan järjestää itse vastuulleen kuuluvan yhdyskuntajätteen kuljetuksen tai vaihtoehtoisesti päättää, että jokaisen kiinteistön haltijan on sovittava jätteen kuljetuksesta kuljetusyrittäjän kanssa (Hallituksen esitys 199/2010).

Asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta ja lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (STM)

Valtioneuvoston asetus (380/2009) tuli voimaan 1.7.2009 lukuun ottamatta määräaikaista terveystarkastuksia, joiden osalta asetus tulee voimaan 1.1.2011. Asetuksella säännellään erityisesti terveystarkastusten ja terveysneuvonnan sisältöä ja määrää em. palveluissa. Asetuksen tarkoituksena on ehkäisevää toimintaa tehostamalla varmistaa, että lasten, nuorten ja perheiden terveysneuvonta ja terveystarkastukset ovat suunnitelmallisia, tasoltaan yhtenäisiä ja yksilöiden ja väestön tarpeet huomioon ottavia. Lisäksi asetuksen mukainen toiminta auttaa ehkäisemään lasten ja nuorten syrjäytymistä ja vähentää alueellista eriarvoisuutta.

Ikääntymiseen varautuminen (VNK/Talousneuvosto)

Vuoden 2004 tulevaisuusselontekoon liittyi ikääntymispolitiikan tavoitteita ja toimia koskeva seurantavelvoite, jonka perusteella pääministeri antoi marraskuussa 2007 talousneuvoston sihteeristölle tehtäväksi laatia ikääntymiskehitystä ja -politiikkaa koskeva selvitys. Aiemmin samana vuonna laadittu raportti "Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen" oli yksi aineisto tammikuussa 2009 julkaistun varsinaisen talousneuvoston ikääntymisra-

portin taustalla. Ikääntymisraportissa tarkastellaan väestön ikääntymiskehitystä, ikääntymisen vaikutuksia ja ikääntymispolitiikkaa Suomessa sekä arvioidaan tämän pohjalta ikääntymiseen varautumisen riittävyyttä ja uusien politiikkatoimien tarvetta. Yhtenä sopeutumiskeinona raportissa nostetaan esiin eläkeiän alarajan korottaminen. Ikääntyminen ja työurien pidentäminen on teema, joka koskettaa monia toimijoita.

Kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden seuranta (SM)

Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman yhtenä keskeisenä kotouttamiseen liittyvänä politiikkalinjauksena on kotouttamisjärjestelmän ohjauksen tehostaminen. Yhtenä toimenpiteenä mainitaan maahanmuuton, etnisten suhteiden ja kotoutumisen seuranta ja arviointi. Sisäasianministeriössä on asetettu vuosille 2009–2010 kaksi Euroopan Unionin kotouttamisrahaston osittain rahoittamaa hanketta, jotka tähtäävät kokonaisvaltaisen kotouttamisen, kotoutumisen ja etnisten suhteiden arviointi- ja seurantajärjestelmän luomiseen. Hankkeissa on kehitetty elinoloja kuvaavia indikaattoreita, kunnille sekä TE-toimistoille kohdistettuja palvelutarjontakyselyjä ja maahanmuuttajabarometriä. Kerätyn tiedon pohjalta esitetään koottavaksi katsaus kotoutumisen kokonaistilasta säännöllisin väliajoin. Tavoitteena on parantaa hajallaan olevan tiedon saatavuutta ja systematisoida tiedonkeruuta kotouttamistoimien arvioimiseksi ja päätöksenteon tueksi.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011 (STM)

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma kokoaa ja koordinoi hallituksen toimia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä kesällä 2008 hyväksytyn ohjelman painopisteet perustuvat hallitusohjelmaan. Kukin ministeriö vastaa hallinnonalaansa koskevien toimenpiteiden toteuttamisesta. Lisäksi jokainen ministeriö valitsee vähintään yhden hankkeen, jonka kehittämisessä erityisesti sukupuolinäkökulma otetaan huomioon. Tasa-arvonäkökulma sisällytetään myös ministeriöiden tärkeimpiin tehtäviin: lainvalmisteluun, talousarvioesityksen laadintaan, tulosohtaukseen ja toiminnan suunnitteluun. Ohjelman toteuttamista tukee työryhmä. Tasa-arvo-ohjelman seurantatyöryhmä on koonnut tasa-arvo-ohjelmasta väliraportin. Hallitus käsitteli raporttia iltakoulussaan 25.11.2009. Ohjelman loppuraportti valmistuu vuoden 2010 lopussa.

Ilmasto- ja energiapolitiittinen tulevaisuusselonteko (VNK)

Tulevaisuusselontekoja on laadittu kerran hallituskaudessa kansakunnan tulevaisuuden kannalta ratkaisevista kysymyksistä. Matti Vanhasen II hallitus laati ilmasto- ja energiapolitiittisen tulevaisuusselonteon, joka arvioi ilmasto- ja energiapolitiikan haasteita pitkällä aikavälillä ja viitoittaa tietä kohti hyvinvoivaa ja vähäpäästöistä Suomea. Selonteon taustoittamiseksi tilattiin selvityksiä keskeisistä ilmasto- ja energiapolitiikan kysymyksistä. Selonteon valmistelu oli osallistavaa; esimerkkeinä laajat sidosryhmäkuulemiset, asiantuntijatyöpajat ja mm. verkko-osallistamista hyödyntänyt skenaariotyö. Selonteon valmistuttua valtioneuvoston kanslia on järjestänyt yhdessä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan ja alueellisten toimijoiden kanssa seitsemän tulevaisuusfoorumia eri puolilla Suomea ja käynyt ministeriöiden kanssa selonteon toimeenpanoa tukevia keskusteluja. Selonteon linjaukset koskevat koko yhteiskuntaa, ja niiden toteuttamiseen tarvitaan mukaan mahdollisimman laaja joukko toimijoita.

2.2 Arviointi- ja tutkimustiedon systemaattinen käyttö

Ideaalitilanteessa aiempaa selvitystyötä ja arviointeja kyetään valmistelun ja päätöksenteon eri vaiheissa hyödyntämään laajasti ja jatkuvasti yli sektorirajojen yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Arviointi- ja tutkimustietoja tuodaan onnistuneesti, aktiivisesti ja systemaattisesti hallinnollisen ja poliittisen johdon – jotka myös ovat tarjotusta tiedosta kiinnostuneita – tietoon. Tiedon sektoroituneisuus on yksi tiedon laajapohjaista hyödyntämistä haittaavista tekijöistä, ja se on pilottihankkeissa tunnistettu yhdeksi keskeiseksi haasteeksi. Oman toiminnan puolustaminen ja legitimointi saattavat estää tiedon jakamista ja hyödyntämistä yli sektorirajojen, mikä puolestaan vaikeuttaa erityisesti horisontaalisten politiikkatoimien edistymistä. Eri politiikkasektoreille hajautunut tieto vaikeuttaa isojen politiikkakokonaisuuksien (esimerkiksi maahanmuutto) hahmottamista kokonaisuutena. Tarvetta paremmalle tiedon välitykselle oman sektorin ulkopuolelle on nähtävissä. Useissa tapauksissa voidaan todeta, että tietoa on olemassa, mutta sen saatavuudessa ja löydettävyydessä on haasteensa.

Haastavaksi on todettu myös arviointi- ja tutkimustiedon tuloksien tuominen poliitikkojen tietoon. Erityisesti pitkän aikavälin vaikutuksia tavoittelevilla, usein suuria yhteiskunnallisia kokonaisuuksia muuttamaan pyrkivillä politiikkatoimilla riskinä on toiminnan keskeytyminen ja pitkäjänteisyyden puute, sillä eri hallitukset korostavat politiikassaan eri asioita. Mikäli politiikkatoimet eivät valmistu suunnitellussa aikataulussa, on riskinä, että ne jäävät politiikan muutosten vuoksi kokonaan toteuttamatta. Tämä nostaa esille vaikutusarvioinnin metodisia kehitystarpeita esimerkiksi taloudellisten arvioiden ja oheisvaikutusten arvioinnin osalta.

Tiedon kulussa on ongelmia paitsi hallinnonalojen sekä poliitikkojen ja hallinnon, myös hallinnon eri tasojen välillä. Esimerkiksi yhtenäisten ja vertailukelpoisten erilaisten seurantatietojen saaminen kunnilta on vaikeaa. Ongelmiksi on tunnistettu myös valmisteluajataulun kireys ja resurssien niukkuus, sekä näistä aiheutuva kiire.

Jos tietoa on paljon, voi sitä olla hankala tiivistää olennaiseen ja tuloksena on informaatioahky. Pelkkä arviointi arvioinnin vuoksi ei edistä POVI-vision mukaista toimintaa. Mikäli vaikutusarvioinnin teettäminen perustuu esimerkiksi EU-velvoitteeseen, voi tämä toisaalta luoda paineita ja edellytyksiä POVI-vision paremmaksi toteuttamiseksi, toisaalta heikentää tulosten kansallista hyödynnettävyyttä, kun mukana on paljon Suomen kannalta turhaa arviointitietoa.

2.3 Tietotarpeiden määrittely ja tunnistaminen poliittisista prioriteeteista lähtevästi

Poliittinen ohjaus toteutuu parhaiten niissä hankkeissa, joiden takana on vahva poliittinen päätös tai muu velvoite, esimerkiksi selkeä hallitusohjelmakirjaus tai valtioneuvoston periaatepäätös. Yksittäisten ministeriöiden tietoisuus ja sitoutuminen vastuuseensa politiikkatoimien toteuttamisessa on kuitenkin paikoin puutteellista. Tällöin nousevat esiin vastuukysymykset, joiden tunnistaminen yhdeksi keskeiseksi sääntelyn teema-alueeksi jo hankkeen alkuvaiheessa on tärkeää. Kehitystyötä tulee voida toteuttaa yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa.

Tietopohjasta ja -tarpeista sekä näihin liittyvistä epävarmuuksista tulee keskustella aidosti ja avoimesti eri tasoilla, mikä olikin monien hankkeiden kohdalla onnistunut vähintään kohtalaiten hyvin. Asioita ei tule jättää selvittämättä sen vuoksi, että tulokset eivät tue tavoitteita tai niitä muusta syystä pelättäisiin. Kritiikin mahdollisuus voidaan taata pitämällä prosessi avoi-

mena, ja todettujen puutteiden pohjalta tulee voida ryhtyä tarvittaviin kehittämis- ja jatko-toimiin. Sitä, kuinka avoimuutta voitaisiin edelleen edistää ja parantaa, on syytä pohtia jat-kossa.

Tietotarpeiden tunnistaminen ei aina välttämättä ole helppoa, ja tietopohjan riittävyyteen liittyvien arviointikysymysten määrittelyä on kritisoitu sekä virkamiesten että arvioijien puolel-ta. Myös poliittinen intressi ja relevanssi on syytä ottaa huomioon. Jos arviointikysymykset määritellään ainoastaan virkamiestasolla, eikä niistä keskustella ylemmän johdon tai päättäji-en kanssa, ei voida tietää, ovatko asetetut kysymykset poliittisesti relevantteja. Jos näin ei ole, ei myöskään synny poliittista intressiä tutustua lopputuloksiin tai ryhtyä tarvittaviin jatko-toimiin.

Pitkän aikavälin tavoitteisiin tähtäävissä politiikkatoimissa vaikuttavuuden aikaperspektiivi tuo omat haasteensa. Usein mielenkiinto niin median, päätöksentekijöiden kuin sidosryhmienkin taholta kohdistuu paljolti vain lyhyen aikavälin vaikutuksiin, ja taloudellinen näkökulma on hyvin korostunut muihin vaikutuksiin nähden. Etenkin laajat ja pitkälle ulottuvat yhteiskunnal-liset analyysit ovat edelleen suhteellisen ohuita, vaikka relevantin ennakoivan tiedon tarve on suuri.

2.4 Käytettävissä olevat tietovarannot

Käytettävissä olevista tietovarannoista ja tiedon saatavuudesta pilottiaineiston perusteella välittyvä kuva on melko synkkä. Onnistumisena mainittiin se, että omat rekisterit ovat ajan tasalla ja että kansallinen seurantatutkimus etenee arvioinnin rinnalla, sekä se, että osa tar-vittavista tiedoista on vuosittain saatavilla Tilastokeskuksesta joko ilmaiseksi tai ostopalvelu-sopimusten kautta.

Yleiskuva on, että tietoa kyllä on olemassa, mutta se on usein hajanaista, jolloin korostuvat tiedon saatavuuteen ja välittymiseen liittyvät ongelmat. Vaikka erilaisista tietovarannoista saataisiinkin hankkeen alkuvaiheessa hyvin tietoa, uusia tietotarpeita ja -lähteitä saattaa il-metä myöhemmin pitkin matkaa, eikä näihin aina ehditä riittävästi paneutua. Perusongelma-na on, että tiedon tarvitsija ja tuottaja eivät kohta. Tämä viittaisi nykyistä parempien ja te-hokkaampien tiedon välittäjäfunktioiden tarpeeseen.

Kaikki tarvittava tieto ei ole helposti saatavilla. Yksityiset yrittäjät eivät luovuta esimerkiksi hintatietoja, jolloin kustannusten vertailu on haasteellista, mikä oli tilanne yhdyskuntajäte-huollon vastuunjakoa pohtineen hankkeen kohdalla. Kunnilta saatavan tiedon rekisteröinnissä ja saatavuudessa on kehittämisen varaa. Tietovajetta on aiheuttanut myös kattavien seuran-tajärjestelmien puuttuminen. Usein ongelmana on se, että saatavilla oleva tieto on jo lähtö-kohtaisesti vanhentunutta tilastointiviiveestä johtuen. Lisäksi kansainvälisen tiedon hyödyn-tämisessä on haasteita, jotka liittyvät mm. käytössä oleviin tietokantoihin ja niiden hyödyn-tämiseen.

Myös tiedon parempaan analysointiin ja prosessointiin on tarvetta. Olisi tärkeää kyetä kerää-mään hajallaan olevaa perusdataa järkevämmiin ja tehokkaammin. Käytetyt tietokannat ovat usein puutteellisia tai eivät muuten soveltuneet hankkeiden tarkoituksiin. Indikaattoreiden kehittäminen yhteistyönä on hankalaa, koska se edellyttää useiden ministeriöiden sitoutumis-ta.

Tiedon maksullisuus mainittiin ongelmana useammassa hankkeessa. Tilastokeskuksesta on saatavissa tietoa ilmaiseksi (tämän mainitsi erikseen tärkeäksi lähteeksi vain yksi hanke), mutta Tilastokeskuksesta saatava tieto riittää kattamaan tarpeita monissa tapauksissa joko vain osittain, tai sopivia aineistoja ei löydy saatavilla olevista tietokannoista ollenkaan. Tällöin joudutaan turvautumaan ostopalvelusopimuksiin tai muualta saatavaan indikaattoritietoon. Jos hankkeessa tarvitaan räätälöityä tietoa, se on usein maksullista

Julkisen tiedon saatavuuden pohtimiseksi ja parantamiseksi on parhaillaan käynnissä hankkeita liikenne- ja viestintäministeriössä (Julkisen tiedon saatavuus -työryhmä; määräaika 31.12.2010), sekä valtiovarainministeriössä (Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen -työryhmä; määräaika 31.12.2011). Hankkeissa tavoitteena on julkisen informaation laajan saatavuuden varmistaminen ja edellytysten luominen informaation yhteiskäytölle julkisen ja yksityisen sektorin kesken, sekä rekistereiden ja muiden tietovarantojen uudelleenkäytön tarpeen ja vaikutusten arviointi julkisen hallinnon toiminnan kannalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on puolestaan koonnut kansallisen poikkihallinnollisen Tutkimuksen tietoaaineistot -selvityshankkeen (määräaika 31.12.2010) kartoittamaan ja koordinoimaan julkisin varoin luotujen sähköisten tietoaaineistojen ja tietovarantojen hyödyntämisen tehostamista.

2.5 Johtamisjärjestelmän tuki arviointi- ja tutkimustiedon käytölle

Onnistuneissa tapauksissa tiedonhankintaan ja analysointiin on riittävästi aikaa, resursseja ja joustavuutta, ja tietoa hankitaan tarvittaessa ulkopuolelta. Tällöin prosessi tukee sitä, että arviointi- ja tutkimustietoa voidaan käyttää ja hanketta ohjata siihen perustuen. Tämä voisi ideaalitapauksessa tarkoittaa esimerkiksi sitä, että seurantatyöryhmä *keskustelee ja päättää*, ministerijohtoryhmässä *linjataan*, arvioinnin valmistuessa tuloksia *jalostetaan suosituksiksi* poliittisia päättäjiä varten, ja arvioinnin ohjausryhmä *varmistaa tiedon eteenpäin viemisen*. Edellä kuvattu malli on eri hankkeiden vastauksista koostettu, eikä siinä mainittuja elimiä kaikista hankkeista löydy, mutta oleellisia ovat niiden toteuttamat funktiot. Tietopohjan pitäisi lähtökohtaisesti olla riittävä ja luotettava, mikä edellyttää pysyvää seuranta- ja tilastointijärjestelmää sekä säännöllistä tietojen analysointia ja raportointia.

Haasteena on, ettei edellä kuvatun toimintatavan mukaista prosessia ole eikä sellaisenaan ole tarpeenkaan olla kaikissa politiikkatoimissa. Tärkeää olisi kuitenkin, että yhteiskunnallisesti merkittävissä politiikkatoimissa varmistettaisiin, että prosessissa on riittävä määrä toimijoita ja foorumeja, joissa voidaan keskustella tietopohjaan perustuen ja tehdä arvovalintoja.

Vahva hallitusohjelmakirjaus saattaa toisaalta helpottaa hankkeen toteuttamista, toisaalta aiheuttaa painetta tehokkaalle läpiviennille, jolloin hankkeen aikana nousevien uusien tietotarpeiden huomioiminen on hankalaa ja kynnys sen siirtämiselle seuraavan hallituksen käsitteelyyn korkealla. Myös tiukka resursointi hankaloittaa uusien selvitysten teettämistä. Erään hankkeen mukaan alussa oli aikaa ja riittävästi rahallisia resursseja teettää selvityksiä, miettiä ja keskustella asiasta työryhmässä useiden eri vaihtoehtojen pohjalta ja teettää tarvittavat lisäselvitykset. Lopussa kuitenkin valmisteluakataulun kireys johti siihen, että kaikkea kerättyä tietoa ei ehditty analysoida ja hyödyntää. Tarvittaessa uusia tietotarpeita varten tulisi olla joustovaraa.

Tiedon jakaminen yli sektorirajojen on edelleen nähtävissä oleva haaste. Tiedon jakamista varten puuttuu systemaattinen toimintatapa, jolloin jakaminen perustuu epämuodollisille kontakteille ja suullisille sopimuksille, ja vastuu tiedon eteenpäin välittämisestä jää yksittäisten vastuuvirkamiesten harteille. Yhteisten pelisääntöjen puuttuessa myös tiedon tuottajien sitouttaminen on hankalaa. Tällä hetkellä vastuu tiedon välittämisestä päätöksenteon käyttöön on eri sektoreilla itsellään, mikä ei tue tiedon tehokasta välittämistä. Osaltaan tiedon hankintaan suunnattujen resurssien vähyys vaikuttaa siihen, että tutkimustiedon hankinta ja analysointi on usein pienimuotoista ja tehdään muun työn ohessa.

Johtamisjärjestelmä ei tue systemaattista tiedon käyttämistä ja tuottamista, jos tulosten hyödyntämistä tärkeämpää on muodollisen arvioinnin tekeminen, tai jos vastuut jakautuvat eri sektoreille ilman, että kukaan on vastuussa kokonaisuudesta. Tarvetta olisi lisäksi paitsi tiedon tehokkaammalle ja systemaattisemmalle jakamiselle, myös kansainvälisen tiedon paremmalle hyödyntämiselle, sekä aktiivisemmalle näkymiselle kansalaisiin ja järjestöihin päin, siis tiedon nykyistä laajemmalle julkisuudelle. Tiedon saatavuuden pohtimiseksi on käynnissä hankkeita eri ministeriöissä (kts. kappale 2.4).

2.6 Vuorovaikutus arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien kesken

Monilla hankkeilla näyttäisi olevan ainakin jossain määrin vakiintuneita vuorovaikutuskäytäntöjä ja -verkostoja arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien välillä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi asiantuntijakeskustelut ja -kuulemiset, valmistelijoiden kuuluminen erilaisiin neuvottelukuntiin ja valmisteluryhmiin sekä tiedon tuottajien mukanaolo valmisteluprosessissa. Valmistelijoiden mukanaolo neuvottelukunnissa ja niiden jaostoissa sekä kansallisten kokoomaraporttien laatiminen on erään hankkeen mukaan parantanut vuorovaikutusta tiedon tuottajien ja käyttäjien kesken.

Aina suora vuorovaikutus tiedon tuottajien kanssa ei kuitenkaan välttämättä ole paras vaihtoehto. Eräissä hankkeissa vuorovaikutus arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien kanssa oli vähäistä sektoriministeriöiden toimiessa tiedon välittäjinä, eikä tämä välttämättä ollut huono asia. On olemassa erilaisia foorumeita ja ryhmiä (esimerkiksi hallinnon valmisteluryhmät, neuvottelukunnat ja tutkimuksen kokoonpanot), joista osalla tiedon välitys ja suodattaminen on keskeinen tehtävä. Välittäjäorganisaatioiden kautta on joissain tapauksissa mahdollista saada tietoa tiiviimmässä ja tarkoituksenmukaisemmassa muodossa, kuin jos oltaisiin yhteydessä suoraan tiedon tuottajiin.

Vuorovaikutuksessa tiedon tuottajien ja etenkin akateemisen maailman kanssa on edelleen kehitettävää, ja sitä voisi jatkossa systematisoida esimerkiksi tutkijatapaamisten muodossa. Toisaalta avoin keskustelu tarvittavista tutkimuksista ja erilaisista tutkimusiduista voi olla haastavaa eri tutkimuslaitosten välisen kilpailuasetelman vuoksi. Ilmasto- ja energiapoliittinen tulevaisuusselonteko -hankkeessa on tätä tarkoitusta varten perusteilla monitieteinen asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on seurata tieteen, teknologian ja politiikan kehitystä, raportoida tuloksista valtioneuvostolle ja antaa sille suosituksia päätöksenteon tueksi.

Myös ajatushautomoiden roolia tiedon tuottajina ja tietolähteinä olisi syytä pohtia. Ohjauksessa tulee toisaalta huolehtia myös riippumattomuuden säilymisestä. Esimerkiksi palkatut konsultit eivät aina osaa kiinnittää huomiota olennaisiin asioihin yhtä hyvin kuin substanssin hyvin tuntevat asian kanssa päivittäin työskentelevät henkilöt.

Arviointi- ja tutkimustiedon hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa saattaa jäädä vähäiseksi, vaikka poliitikoille olisikin tietoa tarjottu. Tiedon hyödyntäminen ja halutun taustaineiston valitseminen ovat osa poliittista päätöksentekoa, eli arvovalintaa, eikä siihen voida vaikuttaa kuin rajatuin keinoin. Sen sijaan tiedon saatavuudesta päätöksenteon tarpeisiin tulisi huolehtia nykyistä laajemmin ja kattavammin.

3 EDELLYTYKSIÄ JA ESTEITÄ

Tässä luvussa kartoitetaan erilaisten tietolähteiden tarjoamia edellytyksiä ja toisaalta lähteissä sekä toimintatavoissa ilmenevien puutteiden luomia esteitä laaja-alaiselle tiedon hyödyntämiselle päätöksenteossa. Aluksi huomiota kiinnitetään tausta- ja indikaattoritietoon ja tämän jälkeen kansainvälisiin tietolähteisiin ja muihin tietoaisteihin.

3.1 Taustatieto, indikaattorit ja ennakoitavuus

Perustietoa oli pilottihankkeissa saatavilla runsaasti. Tietopohjaa kerätään tyypillisesti esimerkiksi sektoriministeriöistä, omista tietokannoista, tutkimuslaitoksista ja Tilastokeskuksesta. Myös aiemmat suunnitelmat, selvitykset ja kokemukset tarjoavat työlle hyvää pohjatietoa. Monilla tutkimuksilla voi olla työhön relevanssia, vaikka ne eivät suoraan liittyisikään omaan hallinnonalaan. Aina taustatietoa ei kuitenkaan ole saatavilla tai sitä ei löydy riittävästi. Usein ongelmana ei olekaan tiedon olemassaolo, vaan nimenomaan tarvittavan tiedon löytäminen relevantissa muodossa.

Saatavilla ei aina ole kattavaa indikaattoritietoa, tai olemassa olevat indikaattorit eivät sellaisenaan sovellu hankkeiden tarkoituksiin. Indikaattoreita tulisikin voida kehittää yhteistyössä tiedon tarvitsijoiden kanssa. Ongelmana on myös tiedon hajanaisuus, kun vain osa tarvittavasta tiedosta tuotetaan oman sektorin toimesta. Aina perinteiset tietoaisteistot eivät myöskään sovellu lähteiksi sellaisenaan, tai ne eivät välttämättä ole olennaisimpia tietolähteitä. Erityisiä tietotarpeita on ainakin pitkälle tulevaisuuteen tähtäävien hankkeiden, kuten ilmasto- ja energiapolitiittisen tulevaisuusselonteon kohdalla.

Hankkeiden taustalla on aiempia selvityksiä, kannanottoja, tutkimuksia, tilastoja ja ohjelmia, joten ne ovat pääosin olleet hyvin ennakoitavissa. Kaikkiin pilottihankkeisiin liittyen on jonkinlaisia (joissain tapauksissa osittaisia) kirjauksia hallitusohjelmassa tai hallituksen strategia-asiakirjassa, mutta kaikkia näistä, kuten esimerkiksi hallitusohjelman tasa-arvotoimia, ei jostain syystä seurata HSA-prosessissa.

3.2 Kansainväliset tietolähteet ja muut tietoaisteistot

Käytettyjä kansainvälisiä tietolähteitä ovat esimerkiksi OECD, EU, YK ja sen alaiset organisaatiot, muut kansainväliset järjestöt, hallitusten väliset paneelit, Pohjoismaiden neuvosto ja ulkoministeriön Suomen edustustot. Joissakin hankkeissa on voitu hyödyntää samoja indikaattoreita tai samaa seurantatietoa kuin kansainvälisessä politiikassa. Oman seurannan sovittamisesta kansainväliseen seurantaan on joissakin tapauksissa mahdollista saada synergiaetua. Samalla mahdollistuu kansainvälinen vertailu, mikä saattaa antaa kehittämissimpulsseja hankkeelle.

Kansainvälisellä tiedolla voidaan vahvistaa kotimaista tietoa esimerkiksi juuri maavertailujen kautta. Tällaisessa vertailussa piilee kuitenkin omat vaaransa. Jos kansainvälistä tietoa käytetään ainoastaan vahvistamaan kotimaista tietoa, saatetaan esimerkiksi päinvastaiset kokemukset jonkin politiikkatoimen vaikutuksista jättää kokonaan huomioimatta. Aina kansainvälinen tieto ei myöskään ole vertailukelpoista, ja siksi sen hyödyntäminen on osin vaikeaa ja sattumanvaraista.

Muista tietolähteistä on hyödynnetty esimerkiksi muita ministeriöitä ja viranomaisia, sektori-tutkimuslaitoksia, yliopistoja ja ulkopuolisilta tilattuja selvityksiä. Tiedon saatavuudessa muilta lähellä olevilta toimijoilta ei ole ollut suuria ongelmia, mutta usein tietoa pitää itse osata hakea. Aina ei ole selvää, mistä tarvittavaa tietoa tulisi etsiä ja pyytää. Jos tiedon saanti pohjautuu systemaattisten käytäntöjen sijaan epäviralliseen tiedon vaihtoon ja on riippuvaista henkilöistä, voi huomiotta jäädä paljon sellaista tietoa, jonka olemassaolosta ei tiedetä. Haasteena on myös tiedon suuri määrä, mistä johtuen sen prosessointiin ja analyysiin ei aina ole riittävästi resursseja.

Edellisen hallituskauden kokemuksia voidaan hyödyntää osittain, mutta samalla on otettava huomioon myös politiikassa tapahtuvat muutokset ja poliittisilta päätöksentekijöiltä tulevat toiveet ja linjaukset. Myös hankkeiden erilaiset aikajänteet vaikuttavat aiemman tiedon hyödynnettävyyteen.

4 TIEDON KÄYTTÖ PROSESSINA

Tiedon käyttöön ja prosessointiin liittyviä kysymyksiä tiedusteltiin pilottihankkeilta tiedon kokoamisprosessin ja tiedon käytön etenemisen mukaisessa järjestyksessä. Erityisesti kiinnostus kohdistui prosessin eri vaiheissa vaikuttaviin toimijoihin sekä näiden rooleihin ja tehtäviin, sillä roolien ja tehtävien peilaamisen kautta on mahdollista muodostaa tiivis ja kattava kuva tiedon kokoamisen tavoista ja kerätyn tiedon käytöstä toisaalta virkamiesvalmistelussa, toisaalta poliittisilla foorumeilla.

Kysymykset oli jaettu neljään osioon, jotka käsittelivät:

1. toimijoita tiedon tuottamisessa (tiedon tuottajat)
2. toimijoita tiedon hankinnassa päätöksenteon käyttöön (tiedon välittäjät)
3. tiedon käyttöä virkamiesvalmistelussa
4. tiedon käyttöä poliittisissa käsittelyvaiheissa (tiedon käyttäjiä)

Näiden lisäksi kiinnostus kohdistui hankkeiden seurantaan ja sen toteuttamiseen. Tässä luvussa näitä prosessin vaiheita käsitellään saatujen vastausten pohjalta yksi kerrallaan.

4.1 Toimijat tiedon tuottamisessa

Pilottihankkeissa on pystytty hyödyntämään olemassa olevia aineistoja yleisesti ottaen kattavasti. Yhteisen käytännön ja mittapuun puuttuessa on kuitenkin aiheellista kysyä, miten ja millaisissa tapauksissa aineistojen käytön tulkitaan olevan ”kattavaa”. Keskustellaanko tiedon riittävyydestä laajemmalti vai päättääkö valmistelija milloin tietopohja on riittävä? Riittävän tiedon määrittely on varmasti aina kiinni ko. politiikkatoimesta, mutta yleisellä tasolla voisi olla tarpeen keskustella siitä, mitä tietopohjan riittävyys missäkin tilanteessa tarkoittaa ja kuka määrittelee, milloin hyödyntäminen on ollut riittävän kattavaa.

Käytetyistä aineistoista mainittiin esimerkiksi omat tietojärjestelmät ja rekisterit, muut ministeriöt, virastot ja kunnat, Tilastokeskus, lausuntokierrosten tuottamat aineistot, yliopistojen ja tutkimuslaitosten tuottama tieto sekä ulkopuolisilta tarvittaessa tilatut selvitykset. Myös think tankien ja järjestöjen aineistot voivat olla kiinnostavia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lähteiden luotettavuuteen. Ihannetapauksessa kyetään hyödyntämään laajasti ja *kriittisesti* erilaisten toimijoiden (esim. yliopistot, tutkimuslaitokset, järjestöt) ja eri intressiryhmien tuottamaa tietoa. Tilannekohtaisesti vahvuudeksi voidaan katsoa myös tiedon välittyminen omien verkostojen ja epävirallisen vuorovaikutuksen kautta. Heikkoutena verkostoihin perustuvaa toimintatapaa voidaan pitää siinä tapauksessa, että se korvaa systemaattista tiedonvälitystä tai mahdollisesti jopa estää systemaattisten käytäntöjen syntymistä.

Useille pilottihankkeille resurssipula oli keskeinen haaste tiedon käytössä ja prosessoinnissa – erityisesti oman rahoituksen puuttuessa. Myös perustiedoissa koettiin olevan puutteita tai ne saattavat olla keskenään ristiriitaisia. Tiedon tuottamiseen osallistuvien toimijoiden tunnistamista ja niiden tuottaman tiedon arvotusta pidettiin vaikeana. Tiedon arvottamisessa oli eroja eri hankkeiden välillä: Toisaalla omaa ja hallinnonalan sektoritutkimuslaitoksen tuottamaa tietoa pidettiin ensisijaisena, kun taas eräässä hankkeessa eri lähteistä peräisin olevaa tietoa ei ollut arvotettu lainkaan. Yhtenä syynä tähän mainittiin se, että valmistelijoilla ei aina ole riittävää asiantuntemusta arvioida kriittisesti kaikkia teetettyjä selvityksiä. Erään hankkeen

mukaan myös jotkut sektorilaitokset ja konsultit ovat "leimautuneet", eikä tämä välttämättä johdu työn laadusta.

Pilottihankkeista tehty merkittävä huomio oli, että organisaatioiden omia tietopalveluja ei juuri käytetty tiedon haussa. On syytä kysyä, miksi kaikissa pilottihankkeiden organisaatioissa saatavilla oleva resurssi on jätetty hyödyntämättä. Myös kytkentä akateemiseen tutkimukseen vaikuttaa heikolta. Onkin syytä pohtia, miten yhteyttä akateemiseen maailmaan voitaisiin kehittää ja millainen rooli esimerkiksi Suomen akatemialla voisi tässä yhteydessä olla. Onko olemassa tarvetta vaikkapa sitomattomien tutkimusmäärärahojen lisäämiselle?

Selkeä toimintatavassa oleva puute on se, että hankkeiden raporteista ja lausunnoista ei kerätä palautetta systemaattisesti. Puutteita on edelleen mm. lausuntopalautteen dokumentoinnissa ja tätä kautta saadun tiedon eteenpäin välittämisessä. Tällöin palautteen keruussa yhtenä tavoitteena oleva oppimisen ulottuvuus joko puuttuu kokonaan tai jää vaillinaiseksi. Toisaalta on myös pohdittava, millaisia raportteja lausuntokierroksille laitetaan ja miksi, jotta ei syntyisi ylimääräistä kuormitusta.

4.2 Toimijat tiedon hankinnassa päätöksenteon käyttöön

Tyypillisesti päätökset tiedon hankinnasta erilliselvityksin tai tutkimuksin tehdään ministeriöissä ja työryhmissä, joissa on runsaasti päätökseen tarvittavaa substanssiosaamista. Tiedon hankintaan sitouttamista varsinkin poikkihallinnollisissa hankkeissa haittaa se, että tieto on sirpaloituneena eri hallinnonaloilla. Tämä viitanee puutteelliseen kokonaiskoordinaatioon ja -vastuuseen tiedon hankinnassa. Hyväksi käytännöksi on osoittautunut keskustelu tutkijoiden kanssa toimeksiannon alkuvaiheessa ja työn relevanssin parantamiseen tähtäävien kommenttien saaminen luonnosvaiheessa.

Erilaisten selvitysten, tutkimusten tai arviointien tilaamiseen liittyvä hankintaosaaminen on haaste. Hankintoihin ei välttämättä ole käytettävissä hankinnan ammattilaista, vaan ne tehdään usein omien asiantuntijoiden toimesta. Tarjouspyyntöjen suuntaaminen oikeille tahoille siten, että kaikilla relevanteilla tekijöillä on mahdollisuus tehdä tarjous, on tällöin osoittautunut vaativaksi. Aikaa hankintaprosessiin on usein liian vähän, ja kun selvittettäviä asioita on paljon, jää lopputulos helposti pinnalliseksi. Jokainen selvitys on erilainen, eikä niihin ole olemassa valmista pohjaa tai mallia, joten monissa tapauksissa hankinnan substanssisuunnittelukin on työläs ja aikaa vievä prosessi. Hankintamenettelyn kilpailutusvelvoite voi johtaa siihen, ettei tietoa voida hankkia sieltä, mistä sen saisi helposti ja nopeasti. Hankinnan juridikkassa ja tekniikassa turvaudutaan usein organisaatioiden muilta osilta saatavaan apuun.

Eri toimijat, kuten sidosryhmät, media jne. tuottavat tietoa myös oma-aloitteisesti, ja olemassa olevaa tietoa tarjotaan aktiivisesti päätöksenteon käyttöön. Tällöin on kuitenkin syytä pitää mielessä tiedon puolueettomuus- ja tasapainokysymykset. Jos tiedon tuottaminen on yksittäisten toimijoiden ja heidän aktiivisuutensa varassa, on vaarana tiedon epätasapaino sekä hankkeiden sisällä (saadaan puolueellista tietoa) että eri hankkeiden välillä (toisissa hankkeissa aktiivisempia toimijoita kuin toisissa). Valmistelijoiden oma aktiivisuus, niin kannatettavaa kuin se onkin, ei saisi kokonaan korvata systemaattista ja henkilöstä riippumatonta tiedon hankintaa ja välitystä.

Hyvässä tapauksessa politiikkatoimien arviointiin ja seurantaan on olemassa riittävät resurssit, mutta läheskään aina näin ei ole. Vaikka työryhmien asiantuntemus ja henkilökohtaiset verkostot ovatkin tämän vuoksi olleet tärkeitä, kuten edellä on todettu, ei pelkkä resurssien lisääminen erään hankkeen sanoin "välttämättä pelasta kiireeltä". Syylliseksi kiireeseen ja systemaattisuuden puuttumiseen ei siis voida nimetä yksinomaan resurssipulaa, vaan ratkaisua on haettava myös ja ehkä jopa ennen kaikkea toimintatapojen ja -kulttuurin muuttamisesta. Kiireellisyys näyttäisi pilottihankkeilta saatujen vastausten valossa olevan yleisemminkin oireellista valtionhallinnon prosesseille, minkä tulisi entisestään kannustaa etsimään parempia toimintatapoja.

4.3 Tiedon käyttö virkamiesvalmistelussa

Työryhmien jäsenet saavat tässäkin yhteydessä kiitosta tietopohjaa koskevista näkemyksistä ja aktiivisesta uuden tiedon esiin tuomisesta, mutta jälleen huomiota kiinnittää se, että ajankohtaisen tiedon seuraamiseen ei useimmiten ole olemassa mitään erillistä systeemiä, vaikka hankkeissa onkin järjestetty säännöllisesti mm. seminaareja, asiantuntijatyöpajoja ja ohjausryhmätyöskentelyä sekä tapaamisia, joissa tietopohjaa on määritelty eri tiedontuottajien kanssa. Joissakin hankkeissa tietopohjan kokoaminen on ollut pitkäjänteistä ja "melko systemaattista". Positiivisena voidaan pitää sitä, että tietopohjan riittävyys on herättänyt keskustelua hankkeissa.

On tärkeää tunnistaa henkilökohtaiseen intressiin ja aktiivisuuteen perustuvaan tiedonsaantiin (mm. ministeriöiden jakelut) sisältyvä riski. Jos tiedon saanti on yksittäisen virkamiehen henkilökohtaisten ominaisuuksien varassa, on vaarana tiedon keruun pitkäjänteisyyden puuttuminen henkilöiden vaihtuessa sekä ylipäätään tiedon keruun haavoittuvaisuus.

Onnistuneissa tapauksissa on kyetty hyödyntämään sekä uusinta tutkimustietoa että muiden hallinnonalojen seurantatietoja. Taustaselvitykset olivat olennainen tiedonlähde ja sidosryhmien kuuleminen tärkeä "toimijatiedon" hankinnan kanava. Kuitenkin etenkin tieteellisen tiedon ja tieteellisen keskustelun formaatin katsottiin tukevan huonosti keskustelua politiikkarelevanteista kysymyksistä, sillä tieteelliset vaatimukset tiedolle ovat hyvin toisenlaisia kuin julkishallinnon tarpeet. Tutkijoiden tarjoama tieto on usein kapea-alaista ja analyttistä, kun päätöksenteossa tarvetta olisi yleensä laajalle ja asioita syntetisoivalle tiedolle.

Eräissä hankkeissa ajankohtaisen tiedon seuraamista pidettiin hankalana siitä syystä, että hankkeesta vastaava yksikkö ja tiimi ovat kooltaan pieniä. Tällaista tilannetta voitaisiin parantaa sillä, että luodaan yhteisiä ja kaiken kokoisille hankkeilla sopivia käytäntöjä ajankohtaisen tiedon seuraamiselle, jolloin seurannan kuormittavuus vähenisi. Ongelmaan tulisi löytää ratkaisuja systeemiseltä tasolta, eikä sen pitäisi olla kiinni esimerkiksi juuri yksikön tai tiimin koosta.

Osa hankkeista raportoi tiedon kokoamiseen, hyödyntämiseen ja analysointiin olevan riittävästi resursseja, osa taas liian vähän. Voisiko syynä tähän olla se, että toisissa kysymyksissä poliittinen intressi on voimakkaampaa kuin toisissa? Vaikuttavatko esimerkiksi hallitusohjelman kirjaukset tiedon hyödyntämisen resursointiin?

4.4 Tiedon käyttö poliittisissa käsittelyvaiheissa

Tietoa on paljolti koottu erilaisina muistioina, joiden pohjalta on käyty keskusteluja poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Jatkossakin tarvitaan (myös) teema- ja sektorikohtaisia erillistutkimuksia, joita kunkin sektorin tulisi tuottaa oman substanssinsa osalta. Tässä yhteydessä sektoritutkimuksen neuvottelukunnan roolia pidettiin keskeisenä. Jatkossa toivottiin myös pohdittavan, miten hankkeille kehitettävistä seurantajärjestelmistä saatavan tiedon analysointi ja jakelu organisoidaan ja miten eri tahot sitoutetaan huomioimaan seurantajärjestelmän tulokset niin, että niitä voidaan hyödyntää poliittisessa valmistelussa ja päätöksenteossa eri sektoreilla.

On hyvä, jos arvioinnit kuuluvat osaksi prosessia ja tieto onnistumisesta tai epäonnistumisesta raportoidaan arviointikertomuksissa, kuten eräässä hankkeessa. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että tulokset myös johtavat toiminnan uudelleenohjaamiseen tarvittaessa. Raportointi kyllä täyttää muodollisen ohjausvelvoitteen, mutta tämä lisäksi on huolehdittava siitä, että ohjausta myös todella tapahtuu. Tämä tarkoittaa sitä, että raportit huomioidaan poliittisessa prosesseissa ja että niillä on vaikutusta tulevien politiikkatoimien suunnitteluun. Poliittista tukea parantaa luonnollisesti se, että asia koetaan poliitikkojen taholta tärkeäksi. Kun motivaatiota löytyy, tuloksista voidaan aidosti keskustella ja erilaisia vaihtoehtoja pohtia ja punnita. Tällöin argumentoinnin tulee perustua sekä prosessoituun tietoon että poliittiseen näkemykseen.

Pilottihankkeissa onnistumisena on pidetty sitä, että ministerityöryhmässä ja muilla valmistelun tasoilla tunnistettiin asioita, jotka kaipaavat lisäselvitystä, ja että poliittisilla foorumeilla on aidosti ohjattu hanketta ja vaikutettu sen toimeenpanoon: tietoa on siis haluttu saada. Vastaisuudessa olisikin hyvä pohtia sitä, millaisin edellytyksin tämä on mahdollistunut, ja voisiko näistä olla opittavaa muille. Esimerkiksi tiettyyn kysymykseen tai aihealueeseen perehtynyt asiantuntijaryhmä (ilmasto- ja energiapoliittisen tulevaisuusselonteon osalta tällainen on valmisteluasteella), joka kykenee kokoamaan ajantasaista tietoa politiikkarelevanteista kysymyksistä, voisi joissakin tapauksissa olla toimiva malli.

Huonommassa tapauksessa arvioinnin suositukset eivät herätä keskustelua poliittisen johdon keskuudessa. Tällöin on syytä kysyä, miksi näin on. Eikö hanketta kohtaan ole olemassa riittävästi poliittista kiinnostusta, eivätkö suositukset miellytä, eikä niitä pidetä relevantteina vai eikö organisaatiosta löydy kehittämishalukkuutta?

Vaihtoehtojen etsinnässä on toisaalta helposti kyse myös tehtävien päätösten legitimoinnista. Tällaisissa tapauksissa esimerkiksi asetettua tavoitetta tukematon tutkimustieto voidaan jättää tietoisesti huomioimatta. Jos poliittisia päättäjiä ja ministeriöiden johtoa kiinnostavat vain "oikeanlaisten" tulosten hyödyntäminen, ei voida puhua laajasta tietopohjasta ja aidosta intressistä.

4.5 Hankkeiden seuranta

Erilaisten politiikkatoimien vaikuttavuus syntyy eri aikajänteillä, jolloin niiden seurantakin on erilaista. Myös politiikkatoimille asetetut tavoitteet vaikuttavat seurannan toteuttamiseen: tavoitteena esimerkiksi kirjaus tulevaan hallitusohjelmaan vaatii toisenlaista seurantaa kuin vaikkapa nopeasti havaittavan yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaaminen. Yhden hankkeen mahdollisuudet arvioida pitkän aikavälin muutoksia ovat luonnollisesti rajalliset, mutta niistä on kuitenkin hyvä olla tietoinen.

Politiikkatoimien jälkikäteistä seurantaa ja arviointia tehdään useissa tapauksissa, mutta siitä puuttuu systemaattisuutta ja jatkuvuutta. Aina ei ole selvää esimerkiksi se, kenen, miten ja milloin seurantaa tulisi toteuttaa. Myös aikataulujen tiukkuus mainittiin seurantaa hankaloittavana tekijänä siitä huolimatta, että seurannan suunnittelu kuuluu virallisiin vaikutustenarviointiohjeisiin. Vaikka hankkeen alussa olisikin ollut kunnianhimoisia suunnitelmia seurannan osalta, niitä ei aina ehditä toteuttaa. On aiheellista kysyä, miksi seurannalle ei ole varattu riittävästi aikaa. Aikapula viestii siitä, ettei seurantaa ohjeistuksesta huolimatta pidetä tärkeänä prioriteettina tai siihen ei panosteta riittävästi. Tällöin on vaarana, että hyvätkin havainnot ja opetukset jäävät lopulta hyödyntämättä. Arvioinnissa tulisikin voida varmistaa, että sen tuloksilla on vaikutusta tuleviin politiikkatoimiin. Tämä tarkoittaa sitä, että tarvittaessa on kyettävä tekemään päätöksiä täydentävistä ratkaisuksista ja päätökset on myös kyettävä jalkautamaan työryhmiin. Seurannan toteuttamisen tavoitteena tulee olla toimintatapojen kehittäminen.

Hyvänä huomiona esitettiin, että paitsi politiikkatoimien, myös itse seurantajärjestelmän toimivuutta tulisi arvioida ja kyetä kehittämään. Tarvetta olisi paremmalle yhteiskunnallista muutosta kuvaavalle indikaattoritiedolle, mutta myös ymmärrystä lisäävän laadullisen tiedon asemaa seurannassa ja suhdetta indikaattoritietoon olisi syytä pohtia. Eri politiikkalohkoilla erilaisilla tiedoilla on luultavasti erilainen merkitys. Indikaattori- ja muun tiedon kokoamista tulisikin voida kehittää yhteistyössä eri tahojen kanssa. Ideoina seurannan kehittämiseksi on esitetty mm. seminaarien järjestämistä ja esitettä tai verkkosivustoa keskeisistä tuloksista.

Yksittäisiä asiakokonaisuuksia seurataan usein osana kyseistä politiikkalohkoa, missä piilee osaoptimoinnin vaara, jos kukaan ei seuraa kokonaisuutta tai se ei kuulu kenenkään vastuulle. Vastuu- ja koordinaatiokysymykset on syytä ottaa seurannan suunnittelussa huomioon.

5 MUUTOSTARPEITA PROSESSIIN

Edellisessä luvussa kuvatus tiedon kokoamisprosessin ja tiedon käytön sekä näissä ilmenneiden ongelmien kartoituksen jälkeen esitetään tässä luvussa muutos- ja parannusehdotuksia POVI-ideologian toteuttamiseksi, sekä etsitään keinoja ehdotusten toimeenpanemiseksi. Pilot-tihankkeilta aineistoa tätä varten kerättiin tiedustelemalla muutostarpeita työvälineisiin ja toimintatapoihin, sekä kokemuksia POVI-vision toteuttamisesta kokonaisuutena.

5.1 Muutostarpeet työvälineisiin

Työvälineiden muutostarpeita tiedusteltaessa esiin nousi runsaasti muutos- ja parannusehdotuksia. Horisontaalisen yhteistyön lisäämistä yleisesti ottaen pidettiin suotavana. Tätä varten ehdotettiin ensinnäkin (1.) *yhteistä asianhallintaa*. Tämän toteuttamiseksi ehdotettiin (2.) *yhteisten arviointiohjeiden* laatimista valtioneuvostotasolla. Ohjeiden avulla voitaisiin taata minimivaatimukset seurannan ja arvioinnin toteuttamiselle. Sopivana (3.) *yhteisenä alustana* hankkeiden edistymisen seurannalle ehdotettiin tietotekniikan tarjoamien portaali- tai intramahdollisuuksien, kuten Senaattori-järjestelmän hyödyntämistä. Pohdittavaksi olisi mahdollista ottaa myös erilaiset sosiaalisen median tuomat mahdollisuudet, kuten wikipohjaiset ratkaisut (esimerkkinä TEM:ssä käytössä oleva TrendWiki-ohjelmisto). Tämä tukisi myös tiedon ja päätöksenteon avoimuutta.

Sektoritutkimuksen piirissä tarvetta olisi työvälineille tutkimuksen ja politiikan välisen yhteispelin ja koordinaation vahvistamiseksi. Samoin keskushallinnon ja paikallistason toimijoiden välineet ja toimintatavat kaipaavat parempaa yhteensovittamista. Myös näiden osalta tulisi harkita erilaisia viestintäteknologian tarjoamia mahdollisuuksia. Sähköistä päätöksenteon tukea, joka muistuttaisi toimijoita valmistelun eri vaiheissa, voitaisiin kenties hyödyntää jo valmisteluvaiheessa. Ylipäättään vaikuttaisi siltä, että kaikkia tieto- ja viestintäteknikan tarjoamia mahdollisuuksia ei toistaiseksi ole hyödynnetty.

Ohjausryhmien rooliin ja vastuuseen toivottiin parempaa ja kattavampaa ohjeistusta. Samoin työryhmäformaatin tarkoituksenmukaisuutta pidettiin joissakin tapauksissa kyseenalaisena. Vaihtoehtona olisi esivalmistella asioita ensin mahdollisimman pitkälle virkamiestyönä, ja vasta tämän jälkeen ottaa työryhmä mukaan valmisteluun. Toisaalta työryhmät ovat osoittautuneet hyviksi tietolähteiksi. Kuten edellä on todettu, ei tiedon hankinnan ja prosessoinnin kuitenkaan tulisi olla pelkästään yksittäisten henkilöiden tai työryhmän jäsenten varassa.

Poliittisen johdon taholta tapahtuvaa ohjausta ja velvoitetta arviointien tuloksien huomioimiseen peräänkuulutettiin. Poliittikan suuntaamisessa ja politiikkatoimien suunnittelussa tulisi päättäjien taholta perustella, miten aiemmat arvioinnit kyseessä olevasta politiikkainstrumentista otetaan huomioon. Tätä varten tarvitaan foorumeita. Mitä ja millaisia, on kysymys, joka antaa aihetta jatkopohdinnalle ja -keskustelulle.

Kaiken kaikkiaan sekä vaikuttavuuden että ajankohtaisen tiedon seuranta pidettiin nykyisellään puutteellisenä. Syyksi mainittiin sekä kapasiteetin vähyys että toimintatapoihin liittyvät puutteet (joista tarkemmin seuraavassa kappaleessa). Erikseen puutteelliseksi todettiin vielä strategioiden laadinnan seuranta. Ajankohtaisen tiedon seurannassa esimerkiksi selkeät vastualueittaiset seurantavastuut saattaisivat parantaa tilannetta. Tällaisten luominen vaatii tuekseen resursointia.

5.2 Muutostarpeet toimintatapoihin

Erään pilottihankkeen vastauksessa todetaan: "Ministeriöiden raja-aidat ovat korkeat ja toisten reviireille ei astuta. Tämä merkitsee sitä, että horisontaaliset, yhteiset tehtävät ja kehittäminen edellyttävät jatkuvaa suostuttelua toimintaan." Tämä viestii siitä, että toimintakulttuurin uudistamiseksi ja horisontaalisten ja poikkihallinnollisten politiikkojen ohjaamiseksi tarvitaan vahvempia keinoja, joista sopimisessa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi ministerityöryhmiä tai iltakouluja. Koska arviointeja tuotetaan julkisin varoin, tarvitaan myös selkeämpää vastuuta siitä, että niiden tietoja hyödynnetään. Jotta toimintatapojen muuttaminen olisi kattavaa ja sitovaa, tarvitaan *vahva päätös tiedon hyödyntämisestä* ja selkeitä *ylemmän tason ohjeita* siitä, miten arviointien tuloksia ja suosituksia tulee käsitellä.

Tiedon laaja-alaiseen hyödyntämiseen on sinänsä olemassa hyvät tekniset edellytykset mm. erilaisten sähköisten välineiden kautta, joten kyse on usein nimenomaan toimintatavassa piilevistä ongelmista. Tämä vuoksi tiedon hyödyntämiselle tarvitaan *parempia institutionaalisia rakenteita*. Tällaisten luominen edellyttää sitä, että on olemassa riittävästi aikaa ja resursseja kunnolliselle taustatyölle, sekä varmuus siitä, että tuotettu tieto etenee oikealle tasolle (esimerkiksi tarvittaessa ministerille asti, eikä jää erityisavustajalle). *Politiikkariihiä* pidetään askeleena eteenpäin ja samalla todetaan, että kenties poliittisessa päätöksenteossa tarvitaan enemmän paikkoja isoista kysymyksistä käytävälle avoimelle keskustelulle kaikille yhteisen tietopohjan äärellä.

Sitoutumisen ja puutteellisen ohjauksen lisäksi ongelmiksi tunnistettiin riittämätön alue- ja paikallistason huomioiminen, tiedon laaja-alaisen hyödyntämisen kannalta liian kiireinen aikataulu mm. lausuntoja analysoitaessa, sekä muutoksia vastustava kulttuuri. Viestinnän keinot aluetason ja paikallistason paremmaksi huomioimiseksi tulisi ottaa huomioon entistä paremmin. Samoin lausunnoille ja niiden hyödyntämiselle tulisi varata riittävästi aikaa. Eräässä hankkeessa lausunnoille oli varattu vain neljä viikkoa, vaikka minimisuositus isoissa hankkeissa on kuusi viikkoa. Toisessa hankkeessa taas lausuntojen analyysille ei varattu aikaa ennen iltakoulussa tehtyä poliittista linjausta. Isossa uudistuksessa lausuntopalautteen analyysiin ja sitä seuraavaan jatkovalmisteluun tulisi olla puoli vuotta aikaa.

Suuri haaste, johon monet edellä luetelluista puutteista tiivistyvät, on se, että *"kulttuuri ja käytännöt suosivat unohtamista"*. Jotta näin ei olisi, tarvitaan yhteiset pelisäännöt ja nykyistä parempi mekanismi, jonka avulla osoitettaisiin aikaisempien politiikkatoimien vaikutuksia. Jotta asiantuntijatieto vaikuttaisi poliittiseen päätöksentekoon, on huomiota kiinnitettävä myös tiedon välitykseen. Sekä poliitikot että valmistelijat voivat olla joko tiedon kanava tai pullonkaula. Hallinnonalojen väliset raja-aidat eivät saisi olla politiikan muovautumisen ja toimeenpanon esteinä. Toisaalta vaarana on raportoinnin raskaus ja informaatiohäky.

6 YHTEENVETO

Tässä luvussa kootaan aiemmissa luvuissa nousseita keskeisiä teemoja sekä näihin liittyviä puutteita ja kehittämistarpeita. Havainnot tiivistetään haasteiksi ja kehittämis ehdotuksiksi.

6.1 Kokonaiskuva

Yleiskuva tiedon systemaattisesta käytöstä on pilottihankkeiden perusteella positiivinen huolimatta monista esiin nousseista epäkohdista. Kehittämistyö voidaan näin ollen perustaa hyvälle lähtökohdalle. Pilottihankkeissa todetaan esimerkiksi, että ”valmistelussa on melko hyvin onnistuttu arviointi- ja tutkimustiedon käytössä. Se voisi tosin olla laajempaa ja systemaattisempaa.”

Arviointi- ja tutkimustiedon hyödyntäminen voisi kaiken kaikkiaan, kuten edellisessä lainauksessa esitetään, olla laajempaa ja systemaattisempaa. Tätä varten tarvitaan paitsi riittävästi aikaa ja kohtuulliset resurssit, myös institutionaaliset puitteet ja riittävästi ohjausta, jotta kulttuuri ei suosisi unohtamista (kts. luku 5.2). Samoin on kyettävä huolehtimaan siitä, että tietopohjasta saatavat viestit myös menevät läpi ja ne otetaan huomioon tulevassa päätöksenteossa. Tiedon välittäjien rooli on merkittävä viestien tiivistämisessä, jotta asiat etenevät ja pysyvät oikeissa mittasuhteissa.

Erään hankkeen vastauksissa esitetään, että jos politiikkatoimien halutaan tulevaisuudessa perustuvan systemaattisemmin arviointi- ja tutkimustietoon, tulee voida vaikuttaa

- 1) hallitusohjelman kirjauksiin siten, että ne ovat perusteltuja ja järkeviä, sekä
- 2) hankkeen rakentamisvaiheessa resursoida valmisteleva foorumi/työryhmä siten, että se pystyy tuottamaan tehokkaita ja arviointitietoon perustuvia politiikkatoimia, jotka ovat myös mitattavia tai muuten arvioitavissa

Kaikissa pilottihankkeissa tiedon systemaattista käyttöä pidettiin positiivisena ja hanketta edistävänä asiana. Ihanteelliseksi kuvattiin eräässä pilotissa tilanne, jossa ”hanke perustuu poliittisiin linjauksiin ja siinä on käytetty systemaattisesti hyödyksi aiempaa tutkimusta. Tuotettava tieto perustuu valmistelijoiden ja tiedontuottajien yhteistyössä suunnittelemiin ja valmistelemiin kokonaisuuksiin, joiden taustatiedot saadaan korkealaatuisista tietovarannoista.” Tällainen ihannetilanne jää toistaiseksi kuitenkin usein saavuttamatta.

6.2 Haasteet ja kehittämis ehdotukset

Pilottihankkeiden aineiston valossa tiedon systemaattisessa käytössä on tunnistettu koko aineiston läpikäyviä suuria teemoja, joihin liittyy haasteita. Aineiston pohjalta näihin on pyritty löytämään kehittämisvaihtoehtoja. Seuraavassa nämä haasteet ja niihin liittyvät kehittämis ehdotukset esitetään tiivistetysti.

1. Haaste: Tiedon käytön politisoituminen

Kehittämis ehdotus: Poliittisessa, arvovalintoihin perustuvassa päätöksenteossa tiedon politisoituminen on luonnollista, eikä siitä voida eikä tulekaan päästä kokonaan eroon. On kuitenkin huolehdittava siitä, että **tietoa hyödynnetään monipuolisesti eri lähteistä** eikä sitä käytetä vain legitimoimaan arvoja. Tiedon ylipolitisoitumista vähentää se, että valmisteluprosessi on mahdollisimman avoin ja tietopohja pidetään laajana, sekä pyritään erottamaan toisistaan arvot ja faktat. On huomioitava myös erilaisten politiikkatoimien erilaiset tavoitteet ja niiden vaikutusten erilainen aikaperspektiivi.

2. Haaste: Tiedon sirpaleisuus ja sektoroituneisuus

Kehittämis ehdotus: Tarvetta on **paremmalle tiedon välitykselle yli sektorirajojen ja tehokkaille välineille tämän toteuttamiseksi**. Myös olemassa olevan tiedon saatavuudessa ja löydettävyydessä on parantamisen varaa. Eri ministeriöiden sitoutumisen parantamiseksi poikkihallinnollisissa politiikkatoimissa on pohdittava tulosohjauksen keinoja. Vastuita on selkeytettävä erityisesti tiedon hankinnan kokonaiskoordinaatiossa, mutta myös hanke- ja sektorikohtaisessa seurannassa. Poikkihallinnollisuuden lisäämiseksi on ehdotettu yhteistä asianhallintaa ja yhteisten arviointiohjeiden laatimista. Näiden toteuttamiseksi on pohdittava tieto- ja viestintäteknologian tarjoamia mahdollisuuksia.

3. Haaste: Systemaattisuuden puute tiedon hankinnassa

Kehittämis ehdotus: Tarvitaan **kokonaisvaltaisia ja selkeitä erilaisille prosesseille sopivia järjestelmiä ja yhteisiä pelisääntöjä ajankohtaisen tiedon seuraamiseksi ja jakamiseksi** sekä vakiintuneita vuorovaikutuskäytäntöjä tiedon tuottajien kanssa, tarvittaessa välittäjäorganisaatioiden kautta. Koska tietoa on olemassa todella paljon, sen prosessoinnin ja analysoinnin tärkeys on syytä huomioida entistä paremmin esimerkiksi resursoinnissa. Oma oppimista voidaan parantaa varmistamalla palautteen keruu raporteista ja lausunnoista, sekä saadun palautteen dokumentointi. Systemaattisuudella ei tässä tarkoiteta kaikille hankkeille luotavaa yleistä toimintamallia, vaan ajattelutapaa, jonka lähtökohtana tulisi olla yli sektorirajojen ulottuva yhteistyö.

4. Haaste: Tiedon saaminen käytettävässä muodossa ja puutteet tiedon välityksessä

Kehittämis ehdotus: Tarvitaan nykyistä **parempia ja tehokkaampia välittäjäfunktioita**. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla erilaisten asiantuntijaryhmien, joiden tehtävänä on kerätä tietoa ja antaa siihen perustuvia suosituksia päätöksenteon tueksi, käyttö. Julkisilla varoilla tuotetun tiedon maksullisuus on valitettavan usein este sen saamiselle.

5. Haaste: Tiedolla poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen

Kehittämis ehdotus: Aiemmin tehdyt arvioinnit ja raportit tulisi huomioida nykyistä paremmin tulevia politiikkatoimia suunniteltaessa. Tätä varten on pohdittava, miten **tulokset saadaan tiedoksi niille, jotka tietoa tarvitsevat ja mietittävä tähän liittyviä menetelmällisiä kehitystarpeita**. Esimerkiksi tietopohjan parempi näkyminen hallituksen esityksissä lähde-luettelon tapaan voisi lisätä tiedon huomioimista poliittisessa päätöksenteossa.

6. Haaste: Kiire, resurssien puute ja johtaminen

Kehittämis ehdotus: Ratkaisua kiireeseen ja resurssipulaan voidaan monissa tapauksissa ha-kea toimintatavoista. Kun tiedon hankinta perustuu vakiintuneiden käytäntöjen sijaan epä-muodolliseen toimintatapaan, on yhteydet tietolähteisiin luotava aina uudelleen. Tämä kuor-mittaa valmistelutasoa, jolloin syntyy vaikutelma kiireestä ja resurssipulasta. **Johtamisjär-jestelmän on tuettava arviointi- ja tutkimustiedon systemaattista käyttöä**. Hank-keen aikana ilmeneviä uusia tietotarpeita varten on syytä varata joustovaraa. Arviointia hait-taa usein myös prosessien päällekkäisyys, koska asiat käynnistetään samaan aikaan hallitus-kauden alussa ja ne tulisi saada valmiiksi saman kauden aikana. Tarvetta on **selkeämpään priorisointiin ja aikataulutukseen sekä lainvalmisteluprosessin parempaan hallin-taan** (Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke; OM/Sitra). Hallituskauden alussa voitaisiin ana-lysoida hallitusohjelman sisältöä eri kategorioihin, jolloin keskeisimmät tietotarpeet määrittyi-sivät tämän mukaisesti koskemaan merkittävimpiä uudistuksia.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI

PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO

p. 09 16001, 09 57811

f. 09 1602 2165

julkaisut@vnk.fi

www.vnk.fi/julkaisut